

Información estadística

como elemento clave para la modernización gubernamental y la consolidación democrática

Enrique Cabrero Mendoza y
Roberto Rodríguez Rodríguez

El papel que juegan los sistemas de información (SI) en las democracias contemporáneas es más que relevante. Proveen de insumos a las evaluaciones de los programas gubernamentales y dotan de evidencia a los gobiernos para que así puedan generarse políticas públicas de la manera más eficaz y eficiente; pero además de esta función, los SI consolidan una cultura de diálogo entre los diversos actores que participan en las democracias modernas. En este sentido, lo aquí argumentado es que los SI tienen una *doble funcionalidad*: una técnica que ayuda a refinar la acción gubernamental y una legitimadora, pues orientan el debate público y fomentan la confianza ciudadana. La reflexión de este artículo busca reorientar la agenda de investigación hacia estudios que permitan conocer el impacto que tienen los SI en el Estado moderno.

Palabras clave: legitimidad, sistemas de información, democracia, confianza pública, evaluación de programas.

The information systems (IS) have an important role in contemporary democracies. With the purpose of having more efficient and more effective public policies, the IS serve as input as well as evidence providers for both, program evaluations and policymakers. But the IS have another feature: they promote a culture of dialogue among the various stakeholders involved in modern democracies. In this sense, what we argue here is that the IS fulfill a dual function: a *technical* one that contributes to the constant refining of governmental action and a *legitimating* function that guides the public debate and fosters public trust. This article seeks to urge the need for the research agenda to focus in the development of empirical studies that can help us to shed light on the impact of the IS in the modern state.

Keywords: Legitimacy, information systems, democracy, public trust, program evaluation.

Introducción

La producción, recopilación, análisis y acceso a la información pública han tenido en los tiempos actuales una relevancia sin precedentes. En ningún otro momento histórico se había puesto tal interés por reunir datos, estadísticas y demás elementos que permitan conocer, tanto al propio gobierno como a la ciudadanía, la forma en la que se desarrollan las acciones gubernamentales y los efectos que éstas tienen en las sociedades modernas.

La información que los gobiernos generan, reúnen y difunden ha contribuido a mejorar la eficiencia y la eficacia de sus acciones al proveer datos relevantes y oportunos para la toma de decisiones. Además, a raíz de iniciativas como *Gobierno abierto*

(*Open Government*),¹ el uso de la información ha pasado a entenderse como un activo fundamental de las democracias. Su papel ya no es únicamente el de funcionar como un insumo para los tomadores de decisiones, ahora se tiene además un contenido democrático profundo en tanto que sirve a gobiernos y ciudadanos por igual (Purón *et al.*, 2012). En este contexto, el papel que juegan los sistemas de información (SI) como productores y difusores de datos es más que relevante, es estratégico para la función de legitimación y sobrevivencia del Estado contemporáneo.

¹ La iniciativa de *Gobierno abierto* busca tener gobiernos que empoderen a la ciudadanía y que se encuentren ampliamente comprometidos con la transparencia y la rendición de cuentas, que luchen contra la corrupción y utilicen las nuevas tecnologías que tengan a su alcance con el propósito de mejorar la gobernabilidad. Véase <http://www.opengovpartnership.org/about>



En concreto, en México, el papel de los SI como guías para el debate y la deliberación pública es un asunto que merece ser estudiado con mayor profundidad. Se trata de un país inmerso durante muchas décadas en un régimen de partido hegemónico en el que el Ejecutivo logró penetrar en las instituciones políticas (incluyendo los otros dos poderes: el Legislativo y el Judicial) a partir de lo cual podía definir su comportamiento y así crear un gobierno unitario (Casar, 1996); sin embargo, como es conocido, poco a poco y más claramente a partir de 1997 se contó con una nueva configuración política, en la cual el Ejecutivo perdió poder ante la inclusión de nuevas fuerzas en el terreno político y dejó de ser la instancia principal de negociación. La inclusión de nuevos actores en la toma de decisiones del Estado hizo necesaria la generación de acuerdos y de un debate público de alta complejidad,² aunque, para que el proceso de transición se concrete, es necesario poner atención en otros factores que son también parte importante de un régimen democrático (Merino, 2003), y los SI, como productores de información y sustento del debate público, son un elemento fundamental para la consolidación democrática.

A la par de la evolución de la democracia en México, los sistemas de información también lo han hecho de manera considerable.³ Algunos de los principales cambios que señala Trewin (2007) son los siguientes: a) en primera instancia, la independencia y autonomía que han adquirido las organizaciones o los institutos encargados de estos sistemas⁴ hace posible que se genere mayor confianza hacia el público en la información que se produce; b) una segunda transformación es que ahora estas organizaciones se encargan no sólo de proveer la información, sino de realizar análisis con la misma; c) otro cambio importante es el creciente involucramiento y uso de las estadísticas por actores distintos al gobierno y d) la forma en

la que se distribuye la información ha hecho que ésta se encuentre al alcance de una mayor parte de ciudadanos, ya no solamente de investigadores o funcionarios públicos.

Entre las razones del impacto que han tenido estos cambios se mencionan frecuentemente dos aspectos: los medios de comunicación y la tecnología. Los primeros se han convertido en un importante intermediario entre los SI y el público ya que, para gran parte de la ciudadanía, éstos son la forma mediante la cual pueden conocer acerca de las estadísticas oficiales (Trewin, 2007); por su parte, los adelantos tecnológicos, además de servir como un elemento importante para la difusión de la información estadística,⁵ han permitido que la recopilación y su procesamiento sean más rápidos y menos costosos,⁶ además de que hacen que la información esté disponible en cualquier momento.⁷

Derivado de las transformaciones que han tenido los sistemas de información, se reconoce por parte del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas una serie de principios generales que deben seguir los sistemas nacionales de información.⁸ Es importante mencionar que una de las razones por las que surgieron estos principios fue para recuperar la confianza por parte del público (UN, 2004). La manera en la que los principios cumplen con dicha función es la siguiente:

- Deben compilar y facilitar *imparcialmente* las estadísticas oficiales para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a mantenerse informados.
- *Transparencia y rendición de cuentas* en los métodos y procedimientos de recopilación de información, las leyes, reglamentos y medidas que rigen a los sistemas estadísticos.

2 En este contexto, el término complejidad implica una diversidad de actores con el interés y la capacidad de debatir y que se ubican en distintas posiciones ideológicas.

3 De acuerdo con Trewin (2007), esto se debe en buena parte a la creación de la División de Estadística de las Naciones Unidas.

4 Estas agencias se denominan genéricamente las organizaciones (o institutos) nacionales de estadística. Como sabemos, la que cumple en México la función de manejar el sistema nacional de información es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

5 Es de resaltar el importante papel de los sitios *web* de los institutos encargados de la información estadística, pues facilitan el acceso a dicha información.

6 Al respecto, pueden verse los análisis de Heald (2005) y Hodge, Jollineau & Maines (2004).

7 En este sentido, véanse Hofbauer y Cepeda (2005), Guerrero (2005) y Cejudo (2005).

8 Los *Principios fundamentales de las estadísticas oficiales* se adoptaron en la sesión especial de la Comisión Estadística de las Naciones Unidas, que tuvo lugar del 11 al 15 de abril de 1994. Estos principios pueden consultarse en <http://unstats.un.org/unsd/methods/statorg/FP-Spanish.htm>

- Proveer de *confidencialidad* en el uso de la información personal.
- Realizar *aclaraciones* acerca de los *usos indebidos* de la información estadística.

Tanto la adopción de estos principios como los cambios que han sufrido los sistemas estadísticos nacionales resalta el hecho de que la información estadística ya no debe de orientarse únicamente a informar de las acciones del gobierno al mismo gobierno; ésta tiene el reto constante de asegurar una excelente calidad, además de relevancia y confiabilidad (Trewin, 2007), y no sólo para mejorar la eficiencia y eficacia de las acciones del gobierno, sino que debe funcionar también como un insumo importante de la deliberación pública. En suma, tiene que cumplir con una doble función, por un lado, mejorar la calidad de la acción gubernamental y, por el otro, promover el debate público informado mediante su uso democrático.

El objetivo principal de este artículo es comprender el papel que tienen los SI en las democracias contemporáneas. Para este propósito, el análisis se divide en tres secciones: en la primera se presenta un breve marco conceptual que ayuda a contextualizar la importancia de los SI en el Estado moderno; en la segunda se aborda la importancia estratégica de los SI en la mejora de las acciones gubernamentales y en la tercera se trata el papel de los sistemas de información como parte fundamental de la consolidación democrática. Al final se hace una reflexión acerca de la importancia que la consolidación de los SI tiene en la vida democrática y en la construcción de mejores gobiernos.

Importancia de los SI en el Estado contemporáneo

Un rasgo característico del Estado contemporáneo —y, por ende, de la administración pública— es la crisis de legitimidad por la que atraviesa.⁹ La expresi

⁹ Véase Wolfe (1980). Para un análisis más detallado acerca de las implicaciones de la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo en el gobierno y las administraciones públicas, véase Cabrero, E. (1995).

sión de la voluntad ciudadana vía elección ya no es la única opción —y en ocasiones no la más importante— de búsqueda democrática y participativa. La sociedad civil ha encontrado nuevas formas democráticas, orientadas a participar e incidir de manera directa en la acción gubernamental y en las políticas públicas. Una sociedad que ya no se encarga sólo de formular demandas sino que también busca incidir en la gestión y la evaluación del impacto de las acciones de los gobiernos. Así, los grupos sociales buscan con mayor frecuencia ocasiones para involucrarse en la solución de sus propios problemas, y en muchas otras se interesan asimismo por realizar un seguimiento de los recursos gubernamentales utilizados y del impacto alcanzado.

Como respuesta a esta crisis, la administración pública, como puente responsable de la relación Estado-sociedad, se reorienta, se simplifica y moderniza. Como se ha planteado en otros espacios (Cabrero, 1995), un primer nivel de análisis que puede abordar la modernización de la administración pública se refiere al prerrequisito de la *eficiencia*. Ante una administración pública ineficiente, que desperdicia recursos, se plantea como solución el *redimensionamiento* del aparato administrativo. Esto último se traduce en soluciones parciales, como: el achicamiento; la racionalización de recursos humanos, materiales, técnicos y financieros; y la creación de nuevas estructuras administrativas. Dichos procesos de modernización y reformas al gobierno requieren de información oportuna, detallada y significativa para estar en condiciones de observar las mejoras o fallas en la eficiencia del sector público; pero quedarse en este nivel de análisis es insuficiente, dificulta la posibilidad de considerar los alcances de mayor nivel, el cumplimiento de objetivos y fines gubernamentales.

El vacío que deja éste destaca la necesidad por reconocer a la modernización gubernamental como un proceso que surge de la crisis en la consecución de objetivos. Aquí se cataloga a la administración pública como un aparato incapaz de cumplir metas y alcanzar objetivos, inoperante para resolver problemas públicos. Surge pues la modernización como un proceso que busca satisfacer el

prerrequisito de la *eficacia*. Este nivel de análisis considera dos vertientes: la visión orgánica y la mecánica. La primera hace énfasis en la dinámica decisoria de las organizaciones públicas, en la estructura de poder y en los juegos de intereses que condicionan el funcionamiento de la administración (Cabrero, 1995); así, la orientación de los programas dependerá entonces de la dinámica interna de las organizaciones públicas y podría no coincidir con la iniciativa estatal original. Por su parte, la segunda concibe a las organizaciones como entes monolíticos y mecánicos, en las que se funciona estrictamente bajo una racionalidad legal burocrática; los problemas organizacionales derivan, desde esta perspectiva, de vacíos legales, indefinición de competencias, manuales, organigramas y procesos mal definidos, etc.; desde esta visión, la solución a la crisis de la administración pública consiste en realizar cambios en la estructura normativa para erradicar las tendencias no deseables.

Debido a ello, a lo largo de los procesos de reforma para mejorar la eficacia y *tinio* de las acciones gubernamentales —ya sea partiendo de una visión orgánica o mecánica—, se requerirá también de sistemas de información cada vez más completos y precisos.

Sin duda, el alineamiento de objetivos entre los funcionarios públicos y los fines estatales puede crear un aparato más eficaz, aunque no necesariamente más legítimo o más sensible a las demandas sociales. Esto conlleva a un tercer y último nivel de análisis que se refiere al prerrequisito de la *legitimidad*. Desde esta óptica se percibe la crisis del Estado como resultado de su unilateralidad y autoritarismo, desvinculado de la sociedad civil. Las reformas necesarias para superar esta crisis se centran en la búsqueda de nuevas formas de interlocución Estado-sociedad. Esto se traduce en la búsqueda de mecanismos que permitan la fluidez del diálogo, la comunicación y la participación de la ciudadanía. Ciudadanos no como actores pasivos que formulan demandas sino también (y de manera más importante) como participantes activos en la gestión, monitoreo y evaluación de políticas y

proyectos que se ejecuten. Al final, estas acciones conllevan a una mayor democratización para restituir los equilibrios que demanda la sociedad. Así, la democratización no implica sólo la participación política vía elecciones sino, como lo plantea Tocqueville (1957), desde el siglo XIX ésta se expresa en las formas colectivas locales de expresión directa de la sociedad civil. En suma, el agotamiento de la confianza ciudadana es una de las dificultades a vencer en esta perspectiva de la modernización administrativa. Para restablecer este sistema de interlocución, diálogo y construcción de acuerdos, se requiere ante todo información que genere confianza, sea un referente para la interacción y haga la función de correa de conexión entre gobernantes y gobernados.

Está claro, para que el proceso de modernización administrativa se considere como una acción de fondo, con un impacto real, es necesario que se tomen en cuenta los tres niveles de análisis. Con ello se busca transformar a los gobiernos en aparatos eficientes en su funcionamiento, eficaces en su acción para atender problemas públicos y legítimos en su quehacer, y es aquí, sin duda, donde recae la importancia de los sistemas de información. Gobiernos que no pueden mejorarse internamente por sistemas deficientes de información, que no miden sus avances por falta de bases de datos confiables y que no son capaces de comunicarse con los ciudadanos por ausencia de información confiable y creíble son entes destinados a crisis sistemáticas y a un creciente debilitamiento. Para cumplir con el prerrequisito de la eficiencia se desarrollan *sistemas de información sobre el uso de recursos*. En lo que respecta a la eficacia en las acciones gubernamentales y las políticas, se generan *sistemas de información sobre logros e impacto* y, finalmente, relacionado con el requisito de legitimidad, la utilidad de los SI radica en su *función para rendir cuentas e involucrar a una gran diversidad de actores (legisladores, ciudadanos, medios de comunicación, etc.) en los asuntos públicos*.

El papel de los SI en la crisis del Estado moderno es mucho más amplio. Sin duda, una de las funciones principales es conocer hasta qué punto los

programas públicos han conseguido los resultados esperados y a qué costo (Rice, 1977). Más importante aún resulta conocer el impacto (que han tenido o pueden llegar a tener) de las decisiones y las acciones gubernamentales (Rice, 1977). Pero el papel de los SI debe ser de mayor magnitud, incluso debe ir más allá de transparentar las prácticas gubernamentales. La función de los sistemas de información en un sentido normativo es fungir como un insumo importante para orientar la *deliberación pública*, elemento básico y fundamental de toda democracia.

Tenemos entonces esta doble funcionalidad de los sistemas de información: por un lado se encargan de nutrir las evaluaciones de programas gubernamentales y dotar de evidencia a los gobiernos para generar políticas públicas de la manera más eficaz y eficiente posibles, todo esto con el propósito de mejorar el *desempeño gubernamental*; por el otro, cumplen una *función legitimadora* al orientar el debate público y fomentar la confianza ciudadana.

En las siguientes dos secciones se analiza esta bidimensionalidad funcional de los sistemas de información.

Información como precondition para mejorar la acción gubernamental

La forma en la que los SI inciden en el desempeño gubernamental se puede dividir en dos grandes campos: el primero —como *evaluación*— busca conocer la forma en la que se desenvuelve la acción gubernamental; el segundo —como *evidencia*— tiene como meta ser un sustento en el proceso de gestación de las políticas públicas.

A continuación, exploraremos cada uno de los dos ámbitos de acción de los SI en la mejora de la acción de gobierno.

Un primer acercamiento mediante el cual se puede conocer el desempeño de la administración

pública es con la evaluación sistemática de sus acciones. Con ello será posible saber la medida en la que se cumplieron los resultados, a qué costo y cuál fue el impacto que generó determinado programa o política pública en una comunidad. En este contexto, evaluación se entiende como:

“[la] Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo.”

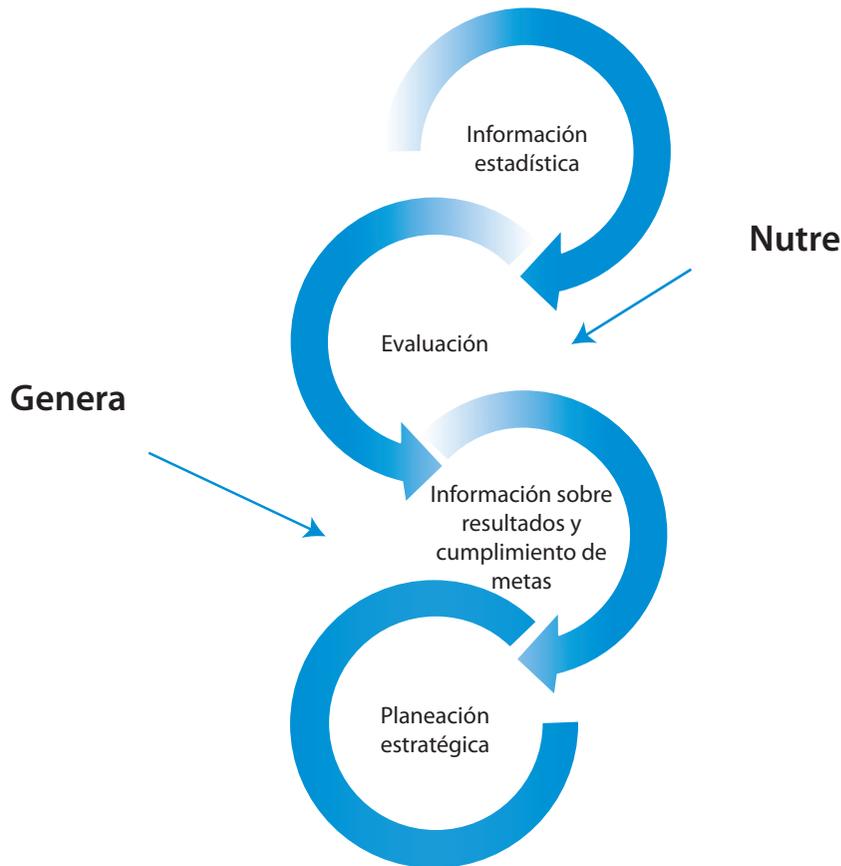
(OCDE, 2002).

El producto más importante de una evaluación es la *información* que, a su vez, permitirá conocer el estado de la administración pública en cada uno de los tres niveles de análisis. Browne y Wildavsky (1983) argumentan que para que la evaluación sea efectiva debe de producir datos (o información) necesarios para mejorar el proceso de una política pública. De hecho, de acuerdo con Fischer (1995), las evaluaciones se diseñan para producir información sobre los problemas económicos y sociales y la forma en la que éstos se pueden abordar.

No obstante, la información, además de ser producto de la evaluación, funciona también como insumo para ésta. Es por ello que para que una evaluación produzca información de calidad, debe de nutrirse también de datos pertinentes, que permitan tener al final una visión clara del desempeño de la administración pública (ver diagrama). Ya sea como insumo o producto de las evaluaciones, los SI juegan un papel más que relevante en las acciones gubernamentales.

Un sistema comprensivo de evaluación, de acuerdo con Saavedra (2007), tiene los siguientes usos: su función más común es informar acerca de la asignación de recursos, es decir, dar luz sobre qué tan eficiente fue el programa y los logros obtenidos, esto es, en qué medida cumplió con los objetivos y a qué costo; un segundo uso se deriva de lo anterior, pues al conocer acerca de la eficiencia

Relación entre información y evaluación



y eficacia de la acción gubernamental, es posible apoyar la planificación gubernamental en todos los niveles de gobierno; la generación de indicadores que sirvan para optimizar la gestión de programas y mejorar la provisión de los servicios públicos es otra aportación importante de la evaluación; y, finalmente, también lo es la rendición de cuentas.

Respecto a este último punto, el planteamiento que hace Cejudo (2011) se refiere a que, en general, los sistemas de evaluación deben estar alineados con el resto de los sistemas de rendición de cuentas: transparencia, control del gasto, control interno y fiscalización; pero también se requiere que todos estén ligados a través del SI pues están presentes de manera transversal en todas las evaluaciones. Independientemente de los usos que

pueda tener la evaluación, su finalidad es mejorar el desempeño de los programas (Newcomer, Hatry y Wholey, 2010); esto se logra mediante la "...conversión de los hallazgos de una evaluación en acciones de mejora que contribuyan a los resultados de un programa..." (Cejudo, 2011, p. 15). Como se indicó con anterioridad, los sistemas de información se encuentran tanto al inicio como al final de dicho proceso; se podrían definir como un componente cíclico puesto que funcionan a la vez como insumo y producto; los SI cobran así una gran relevancia ya que son una herramienta fundamental para aquéllos encargados de desarrollar el proceso de evaluación.

Sin duda, la información contenida en los SI no producirá por sí sola una evaluación de calidad;

tampoco serán éstos los únicos responsables de la pertinencia de la nueva información que se genere como producto de dichas evaluaciones. El potencial que tenga una evaluación para convertirse en una acción real de mejora dependerá de distintos elementos, como: la capacidad y el conocimiento del (o de los) encargados de realizar la evaluación, la capacidad de quienes toman decisiones para establecer aquellas que sean de impacto con base en la nueva información y la capacidad de los implementadores para llevar a la práctica las decisiones tomadas producto de los nuevos hallazgos (Cejudo, 2011; Browne y Wildavsky, 1983; Purón *et al.*, 2012).¹⁰

Así, mediante las evaluaciones es posible conocer si los programas están bien diseñados, correctamente implementados, si consiguieron los objetivos y el costo de su aplicación; sin embargo, limitarse a las evaluaciones de los programas públicos para mejorarlos y refinarlos impide que éstos partan de un mínimo necesario que asegure una probabilidad mayor de éxito. Por ello, la otra tarea que cumplen los SI en el desempeño gubernamental se relaciona con la medida en la que proporcionan información que, a su vez, puede ser utilizada como evidencia para la creación de políticas públicas; particularmente, nos referimos a la corriente denominada *política pública basada en evidencia* (PPBE); esto no es más que el uso de la mejor información (o evidencia) disponible para tomar decisiones en materia de política pública (Asthana y Halliday, 2006; Bracho, 2010). La evidencia puede provenir de una gran diversidad de fuentes (Asthana y Halliday, 2006). Además, las PPBE consideran los distintos enfoques e intervenciones que han tratado con un problema específico y definen así cuáles de ellos son útiles para su propósito y cuáles son funcionales (Stem, 2010).

En este sentido, la información producto de las evaluaciones se convierte ahora en un sustento importante para llevar a cabo una determinada

elección de política; en otras palabras, las evaluaciones son una potencial y recurrente fuente de evidencia para la hechura y el constante refinamiento de los programas, pero hay que tomar en cuenta que no todas las evidencias provienen de la evaluación.¹¹ De acuerdo con Bracho (2010), si se busca pasar de políticas que ignoran la evidencia (*evidence ignorant policies*)¹² a políticas públicas basadas en evidencia, es necesario cumplir con dos requisitos fundamentales: 1) voluntad política y disponibilidad para mejorar el proceso de toma de decisiones y 2) favorecer el desarrollo de *sistemas de información* que sirvan de evidencia a la política. Es así que las implicaciones de esta corriente van en línea directa con la calidad de los SI. El objetivo principal de las políticas públicas basadas en evidencia es *informar* a la acción pública (Bracho, 2010), por lo que la calidad de la información provista por estos sistemas resulta por sí misma un asunto de gran relevancia que merece la mayor atención.

Por lo tanto, información y evidencia son conceptos distintos, pero complementarios. La segunda es seleccionada y se construye con base en la primera. De acuerdo con Majone, la evidencia "...es una información seleccionada de entre el acervo disponible e introducida en un punto específico del argumento..." (Majone, 1997, p. 86) y que tiene el propósito de probar la certeza o falsedad de los hechos. Es así que, en la medida en la que la información contenida en los SI sea de calidad y cuente con la mayor confiabilidad y aceptación posible, se podrá sustentar mejor la evidencia, lo cual, a su vez, desembocará en una acción pública informada y capaz de tomar las mejores decisiones; pero el concepto implica más que producir evidencia, ésta puede ser argumentada, moldeada según los fines que se tengan previstos. Debido a esto, al igual que en el caso de la evaluación, la formulación de evidencia es a la vez objeto y producto de conocimiento (Bracho,

¹⁰ Resulta importante, de acuerdo con Cejudo (2011), que el proceso de selección de los evaluadores sea riguroso, que aquéllos en una posición de toma de decisiones comprendan el uso que se le puede dar a los hallazgos de la evaluación y que las organizaciones tengan la capacidad de implementar las recomendaciones.

¹¹ La evidencia puede provenir de numerosas fuentes, por ejemplo: de investigaciones a nivel teórico, estudios comparados, *mejores prácticas* o de los sistemas de información. Estos últimos, a su vez, proveen datos de censos, encuestas, indicadores económicos, etc., véase Stem (2010).

¹² Tal es el caso de las políticas de evaluación del desempeño, que no se han basado en evidencia por lo que su aspiración normativa no fue probada en momento alguno (Schwartz, 2010).

2010). Lo que se requiere aquí es el conocimiento profundo de los elementos de una investigación y ver cómo ésta puede ser un elemento que impacte considerablemente en el sustento de una decisión gubernamental. La cuestión ya radica no en solamente obtener lo que nos ayuda a entender una determinada evidencia, sino cómo podemos entender y producir mejor dicha evidencia.

En ambos casos es importante que la información sea útil, pero no quiere decir que sólo sea útil únicamente para el gobierno. En cierto sentido, todo esto ayuda a crear confianza pública aunque de manera indirecta, pues el papel de los SI se da por medio de las evaluaciones y de la hechura de políticas públicas. En la siguiente sección se tratará la incidencia directa de los SI en la legitimidad democrática.

Sistemas de información como instrumento legitimador

Más allá del conocimiento sobre el desempeño de la acción gubernamental —aspecto al que por ningún motivo se le debe restar relevancia—, las democracias modernas deben de caracterizarse por una intensa deliberación pública, pero este debate tiene que darse mediante un intercambio de ideas que aporte argumentos sólidos basados en datos concretos y confiables. El principio normativo es entonces contar con los mejores elementos para la argumentación. Por una parte, es cierto que las evaluaciones y las investigaciones, además de aportar a la mejora de la acción gubernamental, son parte de la base de esta argumentación, pero los SI, en su sentido más abstracto, deben fungir también como un componente importante para el debate público. En este apartado, lo que se plantea es que el uso de los sistemas de información es un componente esencial de un régimen democrático; esto se debe a dos razones que al final constituyen el tercer elemento de la modernización administrativa: el prerrequisito de la legitimidad. A continuación, abordaremos cada una de ellas.

Un primer acercamiento es la *promoción de la deliberación pública*. Las democracias modernas

mantienen una preocupación común por un constante intercambio de ideas. La información es este elemento de deliberación, cambio y transformación de la naturaleza del debate público. De acuerdo con Purón *et al.* (2012), la información pública se considera en la actualidad un componente fundamental en un régimen democrático. Es por ello que el contenido de los SI debe de estar disponible para todos los usuarios al mismo tiempo, con lo que podrán encontrarse mejor informados y les permitirá participar de manera equitativa en el debate público (Holt, 2003).

Información disponible para todos los usuarios significa que el gobierno no es el único *cliente* de los SI. La información contenida en éstos tiene un valor y aquella que resulta relevante en términos de política pública se encuentra continuamente bajo el escrutinio del debate político (Holt, 2008). Esto lleva a que los objetivos de los sistemas de estadística sean la provisión de información relevante, comprensiva, objetiva y precisa con la finalidad de mantener a un público informado y capaz de generar debates sobre las políticas públicas (Fellegi, 1996).

Un término a considerar es el de *usabilidad* (*usefulness*) de la información. Este concepto, de acuerdo con Purón *et al.* (2012) tiene un doble significado: por un lado se refiere a la *forma* en la que la información puede ser utilizable y, por el otro, debe cumplir además con la característica de *ser de utilidad* para los usuarios a los que se dirige, para lo cual tiene que ceñirse a ciertos estándares de calidad. Estos autores retoman lo argumentado por Merino, e indican que la *información de calidad* debe ser deliberada, diferenciada, oportuna y confiable. De lo que aquí se trata es que los SI deben considerar si los destinatarios pueden aprovechar la información disponible y si pueden encontrarla fácilmente (Fellegi, 1996). Lo que se enfatiza es que para generar un debate público de calidad, no basta con tener la información disponible, además hay que hacerla útil orientándola a las necesidades de los usuarios finales. El hecho de la diversidad de usuarios de los SI conlleva a que se tomen en cuenta las necesidades de los actores

que buscan mantenerse informados, es decir, tienen que identificar qué información satisface los intereses de todos los participantes en el debate público (Fellegi, 1996); por ejemplo, al difundirse un tema de naturaleza sensible por parte de los medios de comunicación —que juegan un papel de gran impacto en una democracia—, los SI, al proveer de datos duros, pueden funcionar como una guía y evitar así una serie de malas interpretaciones (Holt, 2003). En sociedades como la del Reino Unido y varias más, el debate público gira sistemáticamente en torno a información estadística (Holt, 2003).

Sin embargo, el uso de estos datos por los actores de la sociedad es una cuestión de grado, por lo que no todos tienen el mismo interés o la misma motivación por utilizarlos. Derivado de esta consideración, Fellegi (1996) menciona que resulta prioritario implementar estrategias para informar a dicho público acerca de lo que acontece en distintos temas económicos y sociales. Según este autor, el componente más importante de esta estrategia es enfocarse en los medios de comunicación, sin perder de vista otros grupos (investigadores, estudiantes, grupos de interés, etc.); pero, incluso, grandes *consumidores* de información estadística, como los legisladores, pocas veces tienen conocimiento de dónde proviene ésta o de todo lo que rodea al SI; es por ello que un aspecto determinante de un efectivo SI que busque promover un debate de alta intensidad democrática es tener un *alto perfil público*, donde se pretenda la interacción constante de los SI con distintos grupos de usuarios, entre los que se encuentran el propio gobierno, el Congreso, los medios de comunicación, los grupos de interés, las organizaciones no gubernamentales, el sector académico y la sociedad en su conjunto (Fellegi, 1996).

El otro aspecto de los SI que se liga directamente con la legitimidad es la *confianza pública*: tenerla en las instituciones públicas es un elemento que consolida la democracia (OCDE, 2006), y las estadísticas oficiales son una de sus piedras angulares (UN, 2004); por ello, la información de calidad que emana de estos sistemas se coloca en

el centro del contrato democrático entre el público y el gobierno (Holt, 2003; UN, 2004) al ser el hilo conductor entre la confianza ciudadana y la legitimidad democrática. En la medida en la que los SI se encarguen de proveer información confiable, ganarán credibilidad pública y, con esto, podrán cumplir con su otro papel como elemento legitimador, que es el de servir como insumo a la deliberación pública.

¿Por qué resulta tan importante la confianza en los SI? Mantenerla en los datos debe ser el objetivo principal de los SI (Trewin, 2007), pues éstos informan no sólo al gobierno sino a todos los que hacen uso de la información (Holt, 2003), lo que al final hace posible la pluralización del debate. Lo anterior resulta crucial si se toma en cuenta que las estadísticas afectan las percepciones que los ciudadanos tienen del gobierno, y en la medida en la que los datos sean aceptados como *confiables* por la sociedad se tenderá a tener una mayor certeza del actuar gubernamental. La confianza del público en la información provista por los SI depende del marco institucional, pero también de los principios rectores que adopte y de la independencia política con la que cuente (Holt, 2003 y 2008; Fellegi, 1996; UN, 2004).

A este último elemento tiene que prestársele considerable atención, pues un SI se encarga de responder a las necesidades de información y debe considerar en todo momento que sirve al interés público, lo cual lo lleva a saberse creíble manteniéndose al margen de los sesgos políticos (Fellegi, 1996; Trewin, 2007); con ello, los ciudadanos podrán realizar juicios basados en hechos o en datos duros, ajenos a cuestiones políticas. Como también mencionan estos autores, otro punto a considerar es que la credibilidad en la información depende de la protección de los datos personales y del respeto a la privacidad. Lo que al final se busca es que las demandas públicas cuenten con un mejor sustento y eso se los pueden proporcionar los SI, pero el uso de éstos se dará únicamente en la medida en la que la sociedad confíe más en la información proporcionada dado que si se percibe como confiable ésta se utilizará más en el debate y la deliberación pública.

Conclusiones

Como propósito principal, este artículo ha buscado redirigir la preocupación por ampliar la agenda de investigación en cuanto al impacto de los SI en el contexto del Estado moderno. Argumentamos que estos sistemas juegan un papel técnico y a la vez legitimador. Sí, ayudan a redefinir la acción gubernamental y a mejorar su desempeño al servir como insumo para evaluaciones y la evidencia del funcionamiento de la administración pública, pero también consolidan una cultura de diálogo entre los diversos actores que participan en las democracias modernas.

En este sentido, es manifiesta la inquietud por incentivar la realización de estudios empíricos que permitan conocer qué papel juega y cómo en verdad se utiliza la información. Quedan entonces sin respuesta preguntas que parecen fundamentales: ¿se utiliza realmente la información que emana de las evaluaciones?, ¿de qué depende que se use o no?, ¿se toma en serio la evidencia al momento de la hechura de políticas públicas?, ¿los ciudadanos realizan demandas informadas con base en los SI? O más interesante, pero también más desafiante aún resultaría conocer qué papel juegan los SI en distintos contextos; por ejemplo, en el caso de México sería de gran importancia identificar la intervención que ha jugado el desarrollo de los sistemas de información estadística en la transición democrática.

En fin, son de índole diversa las preguntas que aquí se plantean y tienen la pretensión de incentivar el interés por orientar la agenda de investigación; sin embargo, el propósito es doble, ya que no sólo debe fungir como una inquietud académica. En la medida en que tanto los tomadores de decisiones como los ciudadanos conozcan mejor la forma en la que se construye y se utiliza la información oficial, podrán apropiarse este insumo y desarrollar estrategias que hagan de su uso un elemento clave para la continua consolidación de un régimen democrático.

Referencias

- Asthana, Sheena y Joyce Halliday. "Developing an Evidence Base for Policies and Interventions to Address Health Inequalities: The Analysis of Public Health Regimes", en: *The Milbank Quarterly*. Vol. 84, No. 3, 2006, pp. 577-603.
- Bracho, Teresa. "Políticas públicas basadas en evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación", en: Mauricio Merino et al. *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México, CIDE, 2009, pp. 291-319.
- Browne, Angela y Aaron Wildavsky. "¿Qué debe significar la evaluación para la implementación?", en: Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, FCE, 1998, pp. 285-314.
- Cabrero, Enrique. *Del administrador al gerente público*. México, INAP, 1995.
- Casar, María Amparo. "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en: *Política y Gobierno*. Vol. III, núm. 1, 1996, pp. 61-92.
- Cejudo, Guillermo M. "Todas las piezas en su lugar: La arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México", en: *Quinto Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*. México, Auditoría Superior de la Federación, 2005, pp. 45-73.
- _____. "De las recomendaciones a las acciones: el uso de la evaluación en la mejora del desempeño del gobierno", en: Cejudo, Guillermo M. y Claudia Maldonado Trujillo (eds.). *De las recomendaciones a las acciones: La experiencia del Premio 2011 Programas Federales Comprometidos con Proceso de Evaluación*. México, CIDE-SFP, 2011.
- Consejo Económico y Social. "Aplicación de los principios fundamentales de las estadísticas oficiales" en: 35.º periodo de sesiones, 2 al 5 de marzo de 2004. Naciones Unidas, 2003.
- Fellegi, Ivan P. "Characteristics of an Effective Statistical System", en: *International Statistical Review/Revue Internationale de Statistique*. Vol. 64, No. 2, 1996, pp. 165-187.
- Fischer, Frank. *Evaluating Public Policy*. Estados Unidos de América, Wadsworth, 1995.
- González, Guadalupe. "Las bases internas de la política exterior: realidades y retos de la apertura económica y la democracia", en: Herrera-Lasso, Luis (coord.). *México ante el mundo: tiempo de definiciones*. México, FCE, 2006.
- Guerrero, Juan Pablo. "Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto", en: Merino, Mauricio (coord.). *Transparencia: libros, autores e ideas*. México, IFAI, 2005.
- Heald, David, "Transparency as an instrumental value", en: Hood, Christopher & David Heald. *Transparency. The Key to Better Governance?* New York, Oxford University Press, 2006.
- Hofbauer, Helena y Juan Antonio Cepeda. "Transparencia y rendición de cuentas", en: Merino, Mauricio (coord.). *Transparencia: libros, autores e ideas*. México, IFAI, 2005.

- Hodge, Frank D., Jane Jollineau y Laureen Maines. "Does Search Facilitating Technology Improve the Transparency of Financial Reporting?" En: *The Accounting Review*. Vol. 79, Núm. 3, julio 2004, pp. 687-703.
- Holt, Tim. "Official statistics, public policy and public trust", en: *Journal of Royal Statistics Society*. No. 171, Vol. 2, 2008, pp. 323-346.
- _____. "The Need for New Statistical Legislation for the UK", en: *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society)*. Vol. 166, No. 3, 2003, pp. 349-367.
- Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, FCE, 1997.
- Merino, Mauricio. *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. México, DF, FCE, 2003.
- Molinas, José y Alejandro Medina. "Las Estrategias Nacionales de Desarrollo Estadístico (ENDES) y los Sistemas de Monitoreo y Evaluación (M&E): Hacia una estrategia integrada de modernización de la gestión pública", en: García López, Roberto, Herald Laguzzi y Waleska Guerrero (eds.). *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe*. Washington, DC, BID-Banco Mundial, 2007.
- Newcomer, Katherine E., Harry P. Hatry, Joseph S. Wholey. "Planning and Designing Useful Evaluations", en: Wholey, Joseph., Harry P. Hatry y Katherine E. Newcomer (eds.). *Handbook of Practical Program Evaluation*. San Francisco, Jossey-Bass, 2010.
- OCDE. *Society at a Glance. OECD Social Indicators*. Paris, OCDE, 2006.
- _____. *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. Paris, OCDE, 2010.
- Purón, Gabriel, José Ramón Gil-García y Luis F. Luna-Reyes. *IT-Enabled Policy Analysis: New Technologies, Sophisticated Analysis and Open Data for Better Government Decisions*. Ponencia presentada en el 13th Annual International Conference on Digital Government Research, organizado por la Digital Government Society of North America. University of Maryland, College Park, MD, USA, 2012.
- Rice, Dorothy. "The Role of Statistics in the Development of Health Care Policy", en: *The American Statistician*. Vol. 31, No. 3, 1977.
- Saavedra, Jaime. "Importancia de M&E", en: García López, Roberto, Herald Laguzzi y Waleska Guerrero (eds.). *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe*. Washington, DC, BID-Banco Mundial, 2007.
- Schwartz, Robert. "Public Management Theory, Evaluation, and Evidence-Based Policy", en: Vaessen, Jos y Frans L. Leeuw (eds.). *Mind the Gap. Perspectives on Policy Evaluation and the Social Sciences*. New Brunswick, NJ, Transaction Publishers, 2010.
- Stem, Nicoletta. "US Sociology and Evaluation: Issues in the Relationship between Methodology and Theory", en: Vaessen, Jos y Frans L. Leeuw (eds.). *Mind the Gap. Perspectives on Policy Evaluation and the Social Sciences*. New Brunswick, NJ, Transaction Publishers, 2010.
- Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América*. México, FCE, 1957.
- Trewin, Dennis. "The evolution of national statistical systems: Trends and implications", en: *Statistical Journal of the IAOS*. No. 24, 2007, pp. 5-33.
- Wolfe, Alan. *Los límites de la legitimidad. Contradicciones políticas del capitalismo contemporáneo*. México, Siglo XXI, 1980.